

VEROHALLINTO  
Esikunta- ja oikeusyksikkö  
PL 325  
00052 VERO

**LAUSUNTO**

19.10.2021

Valtiovarainministeriö  
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite / Diaarinumero  
VN/2538/2021  
VM/027:00/2021  
VH/5050/00.04.05/2021

**Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 18 a ja 18 b §:n muuttamisesta**

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi (jäljempänä tässä lausunnossa luonnos) ehdotetaan muutettavaksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (EVL) 18 a ja b §:en korkovähennysrajoitussäännöksiä koskien tasevertailuun perustuvaa poikkeusta ja infrastruktuurihankkeita koskevaa poikkeusta. Lisäksi ehdotetaan säännöksiä koskien tulolähdejaon poistamisen johdosta käyttökelvottomaksi muodostuneita muun toiminnan tulolähteen vähentämättä jääneitä nettokorkomenoja.

Tasevertailuun perustuvan poikkeuksen soveltamisedellytyksiä ehdotetaan tiukennettavaksi siten, että tasevertailun perusteena olevaa konsernitasetta oikaistaisiin siten, että merkittävältä osuudenomistajalta (vähintään 10 % omistus verovelvollisesta tai siihen etuyhteydessä olevalta) saatua velkaa pidettäisiin tasevertailua tehtäessä omana pääomana. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi vaatimus siitä, että tasevertailun perusteena olevien verovelvollisen tilinpäätöksen ja konsernitilinpäätöksen tulisi olla tilintarkastettuja.

Pitkän aikavälin julkisina infrastruktuurihankkeina pidettäviä hankkeita koskevan säännöksen soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että korkovähennysoikeuden rajoitusta ei sovellettaisi julkisiin infrastruktuuriyhteisöihin. Julkisena infrastruktuuriyhteisönä pidettäisiin julkisyhteisön omistuksessa olevaa kiinteistöä, väylää tai muuta infrastruktuuria hallinnoivaa yhtiötä taikka kunta- tai hyvinvointiyhtymää.

Säännöksiin ehdotetaan myös täsmennystä siten, että yhteisöt, joilta vuoden 2020 alusta voimaan tulleessa tulolähdejaon uudistuksessa poistettiin muun toiminnan tulolähde, voivat tulevina vuosina vähentää elinkeinotoiminnan tulonlähteessä ennen vuotta 2020 kertyneet muun toiminnan tulolähteen jääneet vähennyskelvottomat nettokorkomenot vastaavasti kuin nykyisen sääntelyn mukaan aiempien vuosien nettokorkomenoja voidaan vähentää saman tulolähteen sisällä. Lisäksi säädettäisiin infrastruktuuri-poikkeuksen laajennuksen soveltamisalaan kuuluville yhtiöille mahdollisuus vähentää ennen vuotta 2020 syntyneet vähennyskelvottomat nettokorkomenot vuosina 2020–2022.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022. Tasevertailuun perustuvaan poikkeukseen ehdotettuja muutoksia sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2022 toimitettavassa verotuksessa. Pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeita ja muun toiminnan vähennyskeltottomien nettokorkomenojen vähentämistä elinkeinotoiminnan tulolähteessä koskevia muutoksia sovellettaisiin takautuvasti jo vuodelta 2020 toimitettavasta verotuksesta alkaen.

Verohallinto lausuu luonnoksen johdosta seuraavaa:

## 1. Yleistä

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on rajoittaa mahdollisuuksia siirtää tuloa Suomen verotusvallan ulkopuolelle hyödyntämällä korkorajoitussääntelyn tasevertailuun perustuvaa poikkeusta pääomasijoitus- ja muissa vastaavissa rakenteissa. Lisäksi tavoitteena on, että korkovähennysrajoitussäännöstä ei jatkossa sovellettaisi niin sanottuihin julkisiin infrastruktuuriyhteisöihin, jotta korkorajoituksen soveltumisesta mahdollisesti aiheutuva verorasitus ei kohdistuisi yhteiskunnallisesti tärkeiden verovaroin rahoitettujen infrastruktuurihankkeiden toteuttamiseen. Tavoitteena on myös mahdollistaa ennen tulolähdejaon poistamista tuloverolain mukaisen muun toiminnan tulolähteessä vähentämättä jääneiden nettokorkomenojen vähentäminen elinkeinotoiminnan tulolähteessä samalla tavalla kuin se olisi ollut mahdollista muun toiminnan tulolähteen sisällä ennen tulolähdejaon poistamista. Ehdotettujen muutosten taustalla olevia tavoitteita voidaan pitää hyvinä ja tarkoituksenmukaisina. Verohallinto pitää esitettyjä muutoksia suurimmaksi osaksi hyvinä ja toimeenpanokelpoisina sekä osittain tavoitteita toteuttavana. Esitetyt säännösmuutokset tekevät korkovähennysoikeuden rajoittamista koskevasta sääntelystä aiempaa monimutkaisemman kokonaisuuden, joka on omiaan lisäämään hallinnollista taakkaa. Esitetyt säännösmuutokset ja niiden perustelut jättävät myös tiettyjä soveltamisedellytyksiin ja vaikutuksiin liittyviä kysymyksiä jäljempänä kerrotulla tavalla tulkinna-raisiksi tai epäselviksi.

Ehdotettu sääntely vaikuttaa Verohallinnossa muun muassa syventäviin ohjeisiin, veroilmoituslomakkeisiin, veroilmoituksen täyttöohjeisiin, verovalvontaan ja tietojärjestelmiin. Suurin osa lisääntyvästä hallinnollisesta taakasta liittyy jo nykyisellään tapauskohtaista tarkastelua edellyttävään tasevertailua koskevaan poikkeukseen. Verohallinto tuo myös esille, että lainsäädännön valmistelun aikataulu on erittäin tiukka suhteessa ehdotettujen säännösten aiottuun voimaantuloon. Tämä on haasteellista Verohallinnolle koituvien muutostarpeiden näkökulmasta.

Verohallinto tuo erityisesti esille, että hallituksen esityksen perusteluissa olisi tarpeen olla useampia säännöksen soveltamista havainnollistavia esimerkkejä etenkin tasevertailua koskevan poikkeuksen muutosten soveltamisen osalta. Tällaisia voisivat olla muun muassa esimerkit erilaisista tilanteista laskettaessa säännöksen edellyttämän määräysvallan ja etuyhteyden täyttymistä tai esimerkit säännöksen tarkoittaman velkasuhteen muodostumisesta.

## 2. Julkisia infrastruktuuriyhteisöjä koskeva poikkeus

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan EVL 18 b §:n 1 momentin 3 kohtaa on tarkoitettu täsmentää siten, että korkovähennysoikeuden rajoittamista koskevan sääntelyn soveltamisalan ulkopuolella olisivat pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeiden lisäksi julkiset infrastruktuuriyhteisöt. Julkisen infrastruktuuriyhtiön käsite määriteltäisiin muutettavaksi ehdotetussa EVL 18 b §:n 4 momentin 2) kohdassa. Säännösten ehdotettua soveltamisalaa ja muotoilua voidaan pitää selkeänä ja riittävän tarkkarajaisena sekä luonnoksessa esitettyä tavoitetta turvaavana.

Ehdotetun uuden EVL 18 a §:n 10 momentin mukaan verovelvollinen, johon ei sovelleta tämän pykälän säännöksiä 18 b §:n 4 momentin 2 kohdan nojalla (julkinen infrastruktuuriyhteisö), voi vähentää 8 momentin estämättä aikaisempina verovuosina syntyneet vähennyskeltottomat nettokorkomenot kokonaisuudessaan verovuosina 2020–2022. Ehdotusta voidaan pitää lähtökohtaisesti selkeänä, verovelvollisen oikeusturvan kannalta perusteltuna ja toteuttamiskelpoisena. Ehdotetusta 18 b § 10 momentista viitataan EVL 18 b §:n 4 momentin 2) kohtaan, jossa määritellään julkinen infrastruktuuriyhteisö. Säännöksen lopullisessa muotoilussa olisi hyvä harkita, tulisiko säännöksen sisältää myös viittaus EVL 18 b §:n 1 momentin 3) kohtaan, jossa infrapoikkeuksesta sinänsä säädetään.

## 3. Aiempien vuosien vähennyskeltottomat muun toiminnan tulolähteen nettokorkomenot

Esitysluonnoksen sivujen 36-37 vaihteessa todetaan, että "Koska kyseinen lainkohta tuli voimaan 1.1.2020, koskisi vähennysoikeus vain verovuonna 2019 tai sitä aiemmin muun toiminnan tulolähteessä syntyneitä vähennyskeltottomia nettokorkomenoja". Samoin on todettu ehdotetun EVL 18 § 10 momentin sanamuodossa. Muun toiminnan tulolähteen nettokorkomenoja on kuitenkin voinut syntyä aikaisintaan verovuonna 2019 korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisen jälkeen, koska sääntely koski tätä aiemmin ainoastaan elinkeinotoiminnan tulolähdettä. Näin ollen maininta "tai sitä aiemmin" on perusteltua harkita poistettavaksi sekä säännöksestä että sen perusteluista.

Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännös koskisi vain verovelvollisen omia vähennyskeltottomia nettokorkomenoja eikä sen nojalla voitaisi vähentää esimerkiksi sulautumisen tai muun yritysjärjestelyn yhteydessä siirtyneitä vähennyskeltottomia nettokorkomenoja. Ehdotetun säännöksen sanamuoto ei sen sijaan rajaa vähennysoikeutta vain verovelvollisen omiin vähennyskeltottomiin nettokorkomenoihin. Säännöksen sanamuotoa voisi näin ollen harkita täydennettäväksi esimerkiksi siten, että edellä olevan virkkeen loppuun lisättäisiin virke: Vähennysoikeus ei koske yritysjärjestelyssä verovelvolliselle siirtyneitä vähennyskeltottomia nettokorkomenoja.

#### 4. Tasevertailua koskeva poikkeus

##### Tasevertailun perustana olevan konsernitaseen oikaiseminen

Ehdotetun EVL 18 b §:n 5 momentin viimeisen virkkeen mukaan vertailua tehtäessä pidetään velkaa konsernitaseessa omana pääomana siltä osin kuin se on otettu osapuolelta, jolla tai siihen 2 momentin 3–5 kohdan tarkoittamalla tavalla etuyhteydessä olevalla taholla on välittömästi tai välillisesti vähintään kymmenen prosenttia verovelvollisen tai siihen 2 momentin 3–5 kohdan tarkoittamalla tavalla etuyhteydessä olevan tahon pääomasta, äänioikeuksista tai oikeus saada vähintään kymmenen prosenttia näiden tuottamasta voitosta.

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on rajoittaa mahdollisuuksia siirtää tuloa Suomen verotusvallan ulkopuolelle hyödyntämällä korkorajoitussääntelyn tasevertailuun perustuvaa poikkeusta pääomasijoitus- ja muissa vastaavissa rakenteissa. Ehdotettu muutos toteuttaa osittain tätä tavoitetta, mutta vaikuttaa siltä, että muutoksille asetetut tavoitteet eivät välttämättä kaikilta osin toteudu ehdotetun sääntelyn perusteella, kun huomioidaan erilaiset moniportaiset omistusrakenteet, rahoitusjärjestelyjen monivaiheisuus, erilaisten oman ja vieraan pääoman ehtoisten rahoitusvälien käyttäminen sekä esimerkiksi ns. hybridirahoituksen käyttäminen.

Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, millä tavalla säännöksessä tarkoitettun välillisen 10 %:n omistuksen suuruus on tarkoitus laskea. Hallituksen esityksen perusteluissa on tarpeen tuoda esille, lasketaanko omistus esimerkiksi suhteellisesti kertomalla jokaisen portaan osuus pääomaan, tai äänioikeuksiin tai oikeudesta voittoon kuten EVL 18 b §:n 2 momentin 3-5 kohtia sovellettaessa ja otetaanko esimerkiksi huomioon vain sellaiset omistukset, joiden suuruus on vähintään 10 prosenttia.

Säännös edellyttää vähintään kymmenen prosentin osuutta verovelvollisen tai siihen etuyhteydessä olevan pääomasta, äänioikeuksista tai voitosta. Lopullisessa hallituksen esityksessä olisi tarpeellista mahdollisuuksien mukaan täsmentää, millä tavoin 10 %:n osuus lasketaan tilanteessa, jossa yhteisöllä on erilaisia osakesarjoja ja eri osakkeiden osuudet pääomaan, äänioikeuteen tai voittoon vaihtelevat toisistaan. Lisäksi hallituksen esityksen perusteluissa olisi tarpeen harkita täsmennettäväksi, mitä tarkoitetaan "osuudella pääomasta" esimerkiksi tilanteessa, jossa osakeyhtiöllä ei ole lainkaan osakepääomaa. Säännös ei myöskään sanamuodon mukaan koske nimenomaisesti tilannetta, jossa osapuoli omistaa toisen osapuolen *osakkeista tai osuuksista* 10 %. Ehdotettua säännöstä olisi tältä osin perusteltua täsmentää, jotta erilajisten osakesarjojen tai osuuksien osalta vaaditun omistusuosuuden laskeminen olisi lähtökohtaisesti yksinkertaisempaa. Samalla varmistettaisiin, että säännöksen tavoite toteutuisi mahdollisimman kattavasti. Ehdotetun säännöksen sanamuodon perusteella sen soveltamisalan ulkopuolelle vaikuttaisi jäävän myös tilanne, jossa velkojalla ja siihen etuyhteydessä olevalla taholla on yhdessä vähintään säännöksen tarkoittama 10 %:n omistus verovelvollisesta *tai* siihen etuyhteydessä olevasta tahosta. Säännöksen sanamuodon perusteella vaikuttaa myös, että 10 %:n omistus tulee olla joko verovelvollisesta *tai* siihen etuyhteydessä olevasta tahosta, eikä näitä omistuksia lasketa yhteen. Mikäli tarkoitus on ollut edellä kuvattu, olisi asia selkeyden vuoksi hyvä nimenomaisesti mainita hallituksen

esityksen perusteluissa. Mikäli taas omistukset on ollut tarkoitus laskea yhteen, tulisi säännöksen sanamuotojen muuttamista harkita. Mikäli säännöstä näin muutettaisiin, olisi tässä yhteydessä tarpeen huomioida myös se, että säännös ei saisi kuitenkaan ilmeisesti johtaa 10 %:n omistusrajaa laskettaessa joidenkin omistusten huomioimiseen useampaan kertaan.

Ehdotetun EVL 18 b §:n 5 momentin 5. virkkeen sanamuodosta tai perusteluista ei ilmene, kategorisoidaanko säännöstä sovellettaessa velka ja oma pääoma soveltaen kirjanpito- vai verosäännöksiä. Voimassa olevassa soveltamiskäytännössä on katsottu, että tarkasteltaessa yhtiön taseen ja konsernitaseen suhdelukuja verrataan kirjanpidon oman pääoman suhdetta taseen loppusummaan siten kuin ne määritellään tilinpäätöksessä kirjanpidon säännösten mukaan. Huomioiden tasevapautuksen aiempi soveltamiskäytäntö on tarkoitus ilmeisesti ollut, että säännöstä sovellettaessa noudatetaan kirjanpidon käsitteistöä sen osalta, mikä taseen eristä on omaa ja mikä vierasta pääomaa. Tätä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ratkaisuna. Mikäli asia on näin, olisi tämä hyvä tuoda selkeästi esille hallituksen esityksen perusteluissa.

Ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaan konsernitaseessa olevaa velkaa pidetään säännöksessä tarkoitettujen edellytysten täytyessä omana pääomana tasevertailua tehtäessä. Säännöksen sanamuodon ja perusteluiden johdosta vaikuttaa siltä, että säännöstä sovellettaessa muunnetaan säännöksen tarkoittamalla tavalla kaikkien konsernitilinpäätökseen sisällytettävien yhtiöiden säännöksessä mainituilta velkojilta saamat velat omaksi pääomaksi, eikä muunto koskisi esimerkiksi ainoastaan konsernitaseen laatijan saamia velkoja. Merkitystä ei näin ollen olisi sillä, minkä konserniyhtiön saamasta velasta olisi kyse. Jottei asia jäisi verotuskäytännössä tehtävien tulkintojen varaan, olisi asiaa tarpeellista täsmentää lopullisen hallituksen esityksen perusteluissa ja mahdollisesti myös säännöksen sanamuodossa.

Säännöksen sanamuodosta ja perusteluista tai perustelujen osalta jää vaikutelma, että säännöksen soveltamisen kannalta merkitystä ei ole sillä, mihin tarkoitukseen konsernitaseella näkyviä, säännöksessä tarkoitettua muunnon kohteena olevia velkoja käytetään. Jotta lain tarkoitus ei jäisi tältä osin epäselväksi, olisi asiaan hyvä ottaa lopullisessa hallituksen esityksessä nimenomaisesti kantaa.

Ehdotetun EVL 18 b §:n 1 momentin 4) kohdan mukaan, tasevapautus saadaan, jos verovelvollinen antaa selvityksen siitä, että verovelvollisen oman pääoman suhde tilintarkastetun ja vahvistetun tilinpäätöksen mukaiseen taseen loppusummaan on korkeampi tai yhtä suuri kuin tilintarkastetun ja vahvistetun konsernitaseen vastaava suhdeluku verovuoden lopussa. Muutettu säännös pitää sisällään verovelvollisen selvittämisvelvollisuutta koskevan edellytyksen, joka vastaa voimassa olevan lain sisältöä. Nyt valmisteilla olevan hallituksen esityksen perusteluissa olisi tärkeää tuoda korostetusti esille säännöksen soveltamisen edellytyksenä oleva verovelvollisen selvittämisvelvollisuus etenkin, kun muutosten johdosta tasevapautuksen edellytysten selvittäminen vaatii esimerkiksi tarkkaa ja yksityiskohtaista tietoa omistus- ja rahoitusrakenteista sen konsernin osalta, johon tasevapautusta vaativa verovelvollinen kuuluu.

### Tilinpäätösten tilintarkastamista koskeva edellytys

EVL 18 b §:n 1 momentin 4 kohtaan ehdotetun tilintarkastusta koskevan vaatimuksen osalta ehdotetuista säännöksistä ja sen perusteluista jää epäselväksi, millä tavoin ehdotetun lisäyksen on tarkoitus konkreettisesti vaikuttaa konsernitilinpäätöksen hyväksyttävyyteen tasevertailun perustaksi. Perusteluista jää paikoin käsitys, että tilintarkastusvaatimus vaikuttaisi mahdollisesti jollain tavoin välillisesti siihen, mikä taho pystyy laatimaan säännöksessä tarkoitetun konsernitilinpäätöksen. Säännöksestä ja sen perusteluista tulisi käydä täsmällisesti ja nykyistä laajemmin ilmi, millaisia välittömiä tai välillisiä vaikutuksia tilintarkastusvelvollisuudella olisi tasevapautuksen edellytysten arvioinnissa ja mihin tämä perustuisi. Lisäksi olisi tarkoituksenmukaista tuoda esille, mikäli tilintarkastuskertomuksen sisällöllä on tarkoitettu olevan vaikutusta siihen, millainen ja minkä tahon laatima konsernitilinpäätös voitaisiin hyväksyä tasevertailua koskevan poikkeuksen perustaksi.

Tilintarkastusta koskevaan edellytykseen liittyen hallituksen esityksen perusteluissa olisi hyvä tuoda myös muutoin täsmällisesti esille se, mitä edellytyksiä nykysääntely, siltä osin kuin sitä ei ole tarkoitus muuttaa, asettaa tasevertailun perustaksi hyväksyttävältä konsernitilinpäätökseltä. Hallituksen esityksen perusteluista jää josain määrin epäselväksi se, mitä vahvistetulla konsernitilinpäätöksellä nykytilassa tarkoitetaan ja millaisissa tilanteissa tasevertailun perustaksi voidaan mahdollisesti hyväksyä vain tasevapautuksen edellytysten arviointia varten laadittava konsernitilinpäätös ja -tase. Perusteluissa olisi myös tarpeen selkeästi todeta, miltä osin nykytilaa on tarkoitus ehdotetuilla säännöksillä muuttaa.

Voimassa olevan EVL 18 b §:n 5 momentin viimeisen virkkeen mukaan, jos konsernitase on laadittu käyttäen kokonaan tai osin eri säännöstöä kuin verovelvollisen tase, vertailu voidaan tehdä vain, jos verovelvollinen esittää vahvistetun konsernitaseen sellaisena kuin se olisi ollut, jos se olisi laadittu käyttäen samaa säännöstöä kuin verovelvollisen tase tai jos verovelvollinen esittää oman taseensa sellaisena kuin se olisi ollut, jos se olisi laadittu käyttäen samaa säännöstöä kuin konsernitase. Valtiovarainvaliokunnan mietinnön (VaVM 21/2018 vp) mukaan yhtiön vahvistetun tilinpäätöksen tase tai vahvistetun konsernitilinpäätöksen konsernitase tulee esittää kokonaan uudelleen laadittuna silloin, kun taseet on laadittu eri säännöstöä käyttäen. Tase on laadittava samalla tavoin ja samalla tarkkuudella kuin tilanteessa, jossa se olisi alun perin laadittu vertailussa käytetyn toisen taseen säännöstöä käyttäen. Hallituksen esitysluonnoksen perusteella jää käsitys, että tilintarkastusvelvollisuus koskee myös näitä niin sanottuja konvertoituja tilinpäätöksiä (taseita). Jotta asia ei jäisi epäselväksi, olisi sitä tarpeen hallituksen esityksen perusteluissa tämentää ja tässä yhteydessä tuoda esille se, voisiko näissä tilanteissa syntyä velvoite siitä, että sekä alkuperäinen että konvertoitu tilinpäätös tulee tilintarkastaa. Perusteluista ei myöskään ilmene, tulisiko myös EVL 18 b §:n 5 momentin mukainen oikaisu jollakin tavoin hyväksyttävä jollakin taholla. Tilintarkastusvelvollisuuden laajuuteen tulisi näiden seikkojen johdosta ottaa selkeästi ja täsmällisesti kantaa lopullisessa hallituksen esityksessä tulkintaongelmien välttämiseksi.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään KHO 2021:124 todennut, että tasevapautuksen perustana olevan konsernitaseen tulee sisältyä täydelliseen, esimerkiksi rahoituslaskelman ja liitteet sisältävään konsernitilinpäätökseen. Päätöksen johdosta herää kysymys, tuleeko voimassa olevan EVL 18 b §:n 5 momentin viimeisen virkkeen perusteella tehtävä konvertoitu tase olla osa kokonaan uudelleen laadittua, täydellistä konsernitilinpäätöstä vai ovatko taseen hyväksyttävyyteen liittyvät edellytykset tältä osin jollakin tavoin erilaiset kuin konversion pohjana olevan tilinpäätöksen osalta. Asiaan olisi tarpeen ottaa kantaa nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä ja tehdä asian johdosta mahdollisesti tarvittavat muutokset pykäliin ja/tai asiaa selkiyttävät maininnat hallituksen esityksen perusteluihin.

Pääjohtaja

Markku Heikura

Johtava asiantuntija

Kari Aaltonen